

В І Д Г У К

**офіційного опонента на дисертацію
Горбайчук Людмили Василівни на тему: «Правові засади забезпечення
дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади»,
поданої на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлюється низкою факторів. Запроваджена реформа децентралізації сприяла суттєвому збільшенню структури джерел формування дохідної частини місцевих бюджетів. При цьому здійснена реформа децентралізація формування місцевих бюджетів результатом має не лише розширення джерел акумуляції коштів до їх дохідної частини, але перегляд нормативних підходів до розуміння процесу фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з життям територіальних громад. Отже, в сучасних умовах за рахунок дохідної частини місцевих бюджетів відбувається матеріалізація видатків територіальних громад, що є базисом для здійснення повноважень відповідними органами місцевого самоврядування. Однак при цьому важливе значення для формування дохідної частини бюджету залишається за надходженнями від міжбюджетних трансфертів, розподіл яких певною мірою перебуває у залежності від політичних рішень, що ухвалюються на загальнонаціональному рівні. Отже, нагального вирішення потребує проблема оптимізації адміністративно-правового регулювання процесів формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. Відтак особливої актуальності набуває питання пошуку напрямів трансформації місцевих бюджетів із дотаційних за змістом структури джерел надходжень до їх дохідної частини в самодостатні місцеві бюджети, доходи яких повністю покривають видатків адміністративно-територіальної одиниці.

В сучасних умовах Україна перебуває в край важких умовах соціально-економічної кризи, що обумовлена рядом чинників, серед яких одним із факторів

є проблема зовнішньої військової агресії з боку рф. У таких умовах актуалізується проблематика продовження процесу реформування, децентралізації публічної влади в Україні, що своїм результатом повинна мати подолання неспроможності держави забезпечити виконання своїх завдань та функцій, забезпечити реалізацію прав та інтересів своїх громадян, тим більше вдаючись до трансформаційних процесів.

Окрім цього, обраний Україною вектор соціально-економічного розвитку обумовлює потребу удосконалення існуючої моделі перерозподілу національного доходу країни на користь суспільства в цілому. Тож такий шлях потребує вирішення численних загальносоціальних завдань, в тому числі, щодо організації і впровадження соціальних програм, спрямованих на підвищення кваліфікації робочої сили, зростання освітнього рівня, збереження фізичного та духовного здоров'я нації тощо. Саме такі функціональні напрями розвитку територіальної громади і є вектором забезпечення стратегії «життєздатності» міст, сіл, селищ, реалізація якої безпосередньо залежить від ефективності фінансування доходів місцевих бюджетів України. Це у підсумку здатне забезпечити створення оптимальної моделі функціонування публічних фінансів, коштами яких забезпечується реалізація публічних інтересів. Враховуюче викладене, слід визнати, що тема дисертаційного дослідження, обрана Людмилою Василівною, є актуальною, а саме дослідження – своєчасним.

Мета наукового дослідження окреслена як науково-теоретичними, так і практичними аспектами всебічної оцінки досліджуваних правових явищ, а саме наданням комплексної характеристики забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні та формулювання теоретичних висновків і пропозицій щодо вдосконалення чинних нормативно-правових актів. Показовим є те, що метою дисертації окреслено низку наукових завдань, які розв'язуються у ході дослідження та обумовлюються прикладним характером питань, що виникають у зв'язку із недосконалістю правового регулювання у досліджуваній сфері. До них віднесено такі: визначення фінансово-правової природи місцевого бюджету та генезис законодавчого забезпечення

функціонування системи місцевих бюджетів; дослідження процесу становлення та розвитку законодавства України про місцеві бюджети; визначення принципів та особливостей формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів; висвітлення організаційно-правових аспектів фінансової децентралізації; виокремлення особливостей правового забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі їх розвитку; з'ясування фінансово-правової природи міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації; визначення особливостей формування доходів бюджету столиці України – міста Києва; врахування досвіду окремих країн ЄС у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів для соціально-економічного розвитку України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Виконання дисертації корелюється з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Дисертацію виконано в межах Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затверджених постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових результатів. Робота ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів, наукового доробку загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового права, а також наукових праць, присвячених окремим питанням забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Отже, на позитивну оцінку заслуговує аналіз та вивчення авторкою наукових поглядів не лише вчених правників-фінансистів,

але й представників інших галузевих наук. Ґрунтовний аналіз наукових праць багатьох вчених дав змогу всебічно підійти до досліджуваної проблеми.

Дисертанткою належною мірою оприлюднено основний зміст дисертаційного дослідження. Ключові наукові висновки та пропозиції дисертації знайшли своє віддзеркалення у 10 наукових працях, із них – 6 статей у наукових фахових виданнях, 1 – опублікована у науковому виданні, проіндексованому у міжнародній науково-метричній базі Web of Science, та 4 тезах доповідей, опублікованих за результатами науково-практичних конференцій.

Зважаючи на це, викладені у праці наукові положення та запропоновані дисертанткою висновки і пропозиції мають належний рівень обґрунтованості, що забезпечує їх достовірність. Обґрунтованість забезпечується також вдало обраною методологією дослідження і всебічним і ґрунтовним аналізом наукових джерел. Привертає увагу вміле використання дисертанткою емпіричного матеріалу, зокрема, статистичних даних, акумульованих Державною службою статистики України за період 2016–2022 рр., інформації Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів державної влади й місцевого самоврядування. Тому, вважаємо, що поставлена авторкою мета дисертаційного дослідження досягнута, а завдання виконані. Висновки і пропозиції мають ознаки наукової новизни.

Праця є належним чином структурованою, а змістовна складова поставлених у ході дослідження питань відповідає їхній назві, що характеризує дослідження як цілісне та завершене. Наукова праця містить результати та пропозиції, оформлені відповідно до вимог, що ставляться до такого роду робіт.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій,
с
ф

Так, здобувачка у підрозділі 1.1 підходить до ґрунтового аналізу фінансово-правової природи місцевого бюджету та здійснення дослідження генезису законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів. Зокрема, дослідниця робить слушний акцент на економічній сутності

розглядуваного поняття. Дійсно, фінанси – це, перш за все, поняття, яке віддзеркалює певні економічні відносини. Водночас, не всі економічні відносини можуть бути фінансами. Тож цілком логічно, що при їх визначенні суттєвого значення набуває указівка, що це економічні відносини, в яких обов’язково бере участь публічний суб’єкт (держава, територіальна громада, або інша спеціально уповноважена особа). Авторкою визначено потребу у перегляді підходів до її нормативного закріплення понять місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування з метою усунення різних формулювань бюджетного законодавства та спеціального законодавства у сфері місцевого самоврядування, що набуває особливої актуальності у розрізі реформи децентралізації, яка створила основу для появи таких суб’єктів як об’єднані територіальні громади (с. 22-23).

Позитивно, що Л.В. Горбайчук обґрунтовує авторський підхід до розуміння фінансово-правової природи місцевого бюджету як певної системи відносин щодо розподілу й перерозподілу частини вартості валового продукту з метою формування фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для задоволення потреб місцевого населення (с. 25). Хоча дещо дискусійним є це твердження, зважаючи на законодавче визначення поняття «бюджет».

Ґрунтовним є проведене здобувачкою у підрозділі 1.2 дослідження становлення та розвитку законодавства України про місцеві бюджети, що дозволило вченій виділити чотири відносно самостійні етапи розвитку законодавства про місцеві бюджети: 1) I етап (кінець 1990 року – 2001 рік) – формування законодавства України про місцеві бюджети; 2) II етап (2001–2010 роки) – вдосконалення законодавства України про місцеві бюджети в частині визначення системи місцевих бюджетів відповідно до унітарного устрою та взаємовідносин між ними, що означився прийняттям Бюджетного кодексу України; 3) III етап (2010–2014 роки) – комплексне оновлення законодавства України про місцеві бюджети. Цей етап розпочався із прийняття нового Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року № 2456-VI та Податкового

кодексу України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI; 4) IV етап (2014 рік – донині) – етап проведення реформ, зокрема, в частині децентралізації влади та фінансової децентралізації. Основні зміни цього етапу пов’язані із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року № 333-р, прийняттям Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII та змін до кодифікованих актів бюджетного та податкового законодавства (с. 37-49). Авторкою робиться обґрунтований висновок, що зазначені нормативно-правові акти створили правове підґрунтя для формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні – об’єднаних територіальних громад.

Важливим є твердження Л.В. Горбайчук, що Бюджетний кодекс України 2010 року не тільки диверсифікував джерела доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (за рахунок зарахування у повному обсязі: плати за землю; єдиного податку для суб’єктів малого підприємництва до бюджету розвитку; плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів), а й розширив перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок частини податку на прибуток та єдиного податку для суб’єктів малого підприємництва.

Заслуговує на схвалення проведений аналіз принципів та особливостей формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів, здійснений у підрозділі 1.3. Зокрема, Л.В. Горбайчук обґрунтовано виокремлює принцип достовірності як засаду формування дохідної частини місцевих бюджетів, що є складовою частиною принципу обґрунтованості, та означає, що при складанні

проекту бюджету, його дохідної частини, спеціалісти спочатку вивчають реальну соціально-економічну ситуацію на місцевій території, на підставі чого складають прогнози соціально-економічного розвитку цієї території, у тому числі обчислюють рівень планованої інфляції (с. 70).

Крім того авторкою порушується питання визначення особливостей формування дохідної частини місцевих бюджетів, які полягають у тому, що доходи місцевих бюджетів є фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямовані на досягнення мети створення місцевих бюджетів, а саме – задоволення потреб мешканців громад. Одним із механізмів, який забезпечує формування дохідної частини місцевих бюджетів є вирівнювання потреби у бюджетних коштах при їх недостатці шляхом організації міжбюджетних відносин (с. 72-73).

У межах встановлення сутності категорії «фінансова децентралізація» дисертанткою визначено, що її складовими елементами є: децентралізація доходів; децентралізація повноважень компетентних органів щодо здійснення видатків; організаційна самостійність органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.4). Також обґрунтовуються напрями забезпечення бюджетної дисципліни, серед яких виділяється доцільність застосування механізму притягнення винних до адміністративної відповідальності за систематичне недотримання бюджетної дисципліни, зокрема, через щорічне порушення норм ст. 27 БК України щодо термінів прийняття законів України або їх окремих положень, які впливають на дохідну чи видаткову частину бюджету, порушення термінів та процедурних аспектів прийняття самого закону про Державний бюджет України на відповідний рік, задля чого обґрунтовується необхідність внесення змін до ст. 116 БК України та ст. 164-12 КУпАП шляхом доповнення їх відповідними складами правопорушень (с. 90-93).

Позитивної оцінки заслуговує ґрунтовність викладу авторкою у підрозділі 2.1 характеристики правового забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Вартує окремої дослідницької уваги порушене авторкою питання щодо запровадження механізмів удосконалення процедури

справляння податку на нерухомість в Україні за аналогією із податком на нерухомість у країнах ЄС (с. 127-128).

Наукову і практичну цінність мають також положення дисертації, що стосуються встановлення особливостей застосування міжбюджетних трансферів як джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів (підрозділ 2.2). Авторкою робиться висновок, що сталий розвиток держави можливий лише за умови забезпечення кожної території власними фінансовими ресурсами, акумульованими у відповідному місцевому бюджеті, а не шляхом надання трансфертів із вищестоящого бюджету до нижчестоящого внаслідок жорсткої централізації фінансових ресурсів. При цьому вченою наголошується, що постійне зростання кількості дотаційних бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, вимагає створення умов, які будуть стимулювати органи місцевого самоврядування до розвитку власної доходної бази та, в першу чергу, до зростання податкового потенціалу своєї території, до підвищення обсягів надходження місцевих податків за допомогою включення до системи оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування відповідних показників. Такий висновок Л.В. Горбайчук є позитивним та вимагає подальшого осмислення та запровадження у практичну площину.

У роботі висловлено і низку інших обґрунтованих і логічних висновків, що характеризуються науковою цінністю, запропоновано слушні й доречні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Значення дисертації для науки та практики, можливі шляхи використання результатів дослідження.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані у дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані у: науково-дослідній сфері як основа для подальшого проведення теоретичного пошуку щодо характеристики позабюджетних цільових фондів; правотворчій роботі – для підготовки й уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів; навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін фінансово-правового спрямування, а також при

підготовці навчально-методичного комплексу із указаної дисципліни; правозастосовній діяльності – для вдосконалення фінансово-правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, у частині особливостей розгляду та вирішення публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження.

Як будь-яка наукова робота, рецензована дисертація містить низку положень, які, на нашу думку, є недостатньо аргументованими або потребують уточнення, а саме:

1. Визначаючи сутність категорії «місцевий бюджет», авторкою акцентується увага, що її функціональним змістом є задоволення «спільних інтересів територіальних громад», що обґрунтовується нормативними положеннями, зокрема, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак поза дослідницькою увагою Л.В. Горбайчук залишено категорію «публічного інтересу», її співвідношення із поняттям «спільні інтереси територіальних громад». При цьому нормативне закріплення поняття «публічний інтерес» є перспективним вектором розвитку не лише сучасного фінансового законодавства, а й адміністративно-процедурного законодавства, є певним універсальним індикатором використання публічних фінансів. Очевидно, що рецензована дисертаційна робота лише б виграла від наявності авторського підходу до визначення змісту категорії «публічний інтерес» та її співвідношення з іншими поняттями відповідного категоріального ряду, зокрема, із терміном «спільні інтереси територіальної громади».

2. З врахуванням першого зауваження необхідно підкреслити, що авторкою у роботі звертається увага до проблематики формування публічних фінансів. При цьому сутність розуміння категорії «публічні фінанси» Л.В. Горбайчук не розкриває, однак визначає проблеми їх акумуляції в розрізі висвітлення питання міжбюджетних трансфертів. Вважаємо, що в межах даної роботи було б бажано висвітлити авторський підхід до встановлення змісту

категорії «публічні фінанси» та її співвідношення із розумінням структури фінансової системи країни.

3. Очевидним є положення, що ефективність формування дохідної частини місцевих бюджетів залежить не лише від визначення джерел акумулювання публічних фінансів, але й від ефективності, дієвості механізму здійснення фінансового контролю органами державної влади та місцевого самоврядування. Окремі питання забезпечення ефективності здійснення фінансового контролю Людмила Василівна розглядає в межах даної роботи. Зокрема, в межах підрозділу 2.4 авторкою висвітлюються позитивні практики із здійснення фінансового контролю за використанням доходів місцевих бюджетів в зарубіжних країнах. Водночас хотілося би бачити більше аналізу сучасних проблем.

4. Пов'язаною із попереднім зауваженням є необхідність висвітлення проблеми усунення корупційних ризиків, що виникають у зв'язку з розподілом, перерозподілом фінансових ресурсів місцевих бюджетів, що в межах дисертації Л.В. Горбайчук не було здійснено. Особливої актуальності набуває питання подолання проявів корупційних ризиків у зв'язку із перспективними процесами відродження України після завершення війни з РФ, що очевидно буде пов'язуватися із залученням іноземних інвестицій для відбудови населених пунктів, що постраждали внаслідок окупаційних та завоювницьких дій.

5. Варто відзначити, що в межах даного дослідження авторкою доволі фрагментарну увагу приділено проблематиці використання неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом як джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів. Зокрема, визначається, що відноситься до структури неподаткових надходжень – це доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження. Авторкою встановлено, що доходами від операцій з капіталом за своєю суттю є доходами місцевих бюджетів, що мобілізуються неподатковим методом. Однак при цьому

не висвітлюється позиція дисертантки щодо напрямів оптимізації формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок неподаткових надходжень.

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, виконаного Л.В. Горбайчук лише спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження. Викладені у роботі висновки є достатньо виваженими та засвідчують, що подане до захисту дисертаційне дослідження на тему «Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади» відповідає вимогам, встановленим для робіт такого роду. Зазначене вище дозволяє зробити висновок, що авторка поданої до захисту дисертаційної праці Горбайчук Людмила Василівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право».

Офіційний опонент:

**завідувач кафедри фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка**

Оксана МУЗИКА-СТЕФАНЧУК